VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 93)
z dnia 19 lutego 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 93)

19 lutego 2019 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust 2 Regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 12/18, P 9/18, SK 21/18, K 10/18, K 7/18.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych**, Jolanta Bucińska, Karol Dobrzeniecki, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci BAS**, Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam wszystkie osoby, które przybyły na dzisiejsze posiedzenie. Witam serdecznie pana dyrektora Wojciecha Arndta wraz z pracownikami Biura Analiz Sejmowych.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że ten porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę. Możemy przystąpić do realizacji dzisiejszego porządku posiedzenia. Dzisiaj mamy zaopiniowanie spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Pierwsza sprawa ma sygn. akt P 12/18. Proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Agnieszka Tomaszewska:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem kontroli akt o sygn. P 12/18 jest art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresię, w jakim „ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia tej nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia". Zakwestionowany przepis stanowi: „W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: [..] inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków".

Stan faktyczny, na tle którego Naczelny Sąd Administracyjny, który jest inicjatorem niniejszego postępowania, zdecydował się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego jest następujący. Zarządzeniem prezydenta miasta Szczecina budynek mieszkalny należący do spółki będącej deweloperem został wyznaczony do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. Na powyższą czynność spółka złożyła skargę do WSA w Szczecinie, wnosząc o jej uchylenie. W skardze wskazała, że przed włączeniem budynku do gminnej ewidencji zabytków, nie przeprowadzono żadnego postępowania, w którym ustalono by jego wartość historyczną bądź artystyczną. Postanowieniem z dnia 5 września 2016 r. WSA skargę odrzucił ze względów formalnych. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie WSA, wskazując na konieczność merytorycznego rozpoznania sprawy. Po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA, wyrokiem z dnia 31 maja 2017 r., oddalił skargę spółki i uznał, że skoro ani ustawa o ochronie zabytków, ani rozporządzenie wykonawcze nie precyzują, jakie czynności, w jakim trybie i formie powinny zostać dokonane przy włączaniu danej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, to czynnością wystarczającą i prawidłową będzie „każdy przejaw aktywności organu w tym zakresie", w tym także oświadczenie miejskiego konserwatora zabytków.

Od powyższego wyroku spółka wniosła skargę kasacyjną. Rozpatrując niniejszą sprawę, NSA postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem NSA, aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o ochronie zabytków umożliwiają dowolne i arbitralne wyznaczanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie zapewniając ich właścicielom stosownych gwarancji, tak materialnych, jak i procesowych. Przepisy nie precyzują, w jaki sposób ma dojść do „sprawdzenia kart adresowych" obiektu włączonego do ewidencji, ani też, w jaki sposób czynność ta powinna zostać udokumentowana, co powoduje, że każdy przejaw aktywności organu w tym zakresie uznaje się za wystarczający.

W takiej sytuacji również kontrola sądowo-administracyjna takiej czynności staje się czysto formalna: sąd nie może zweryfikować, czy dany obiekt rzeczywiście jest zabytkiem i czy ograniczenie własności znajduje uzasadnienie. Co więcej, wszystkie te czynności pozostają niejawne dla właściciela nieruchomości, który o dokonanym ograniczeniu, czyli o dokonaniu wpisu nieruchomości do ewidencji, dowiaduje się zazwyczaj po fakcie. W ocenie pytającego sądu przepisy te w sposób nieproporcjonalny ograniczają prawo własności, naruszając art. 64 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także gwarancje wynikające z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W pierwszej kolejności w projekcie stanowiska podnosimy wątpliwości natury formalnej, które mogłyby stanowić przeszkodę w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, zarzuty NSA koncentrują się na braku regulacji, w ramach której właściciel nieruchomości mógłby podważyć jej wpis do gminnej ewidencji zabytków. Biorąc pod uwagę tak sformułowane zastrzeżenia, należy uznać, że problem dotyczy braków w zakresie uregulowania zasady i trybu wpisywania zabytków do gminnej ewidencji, polegających m. in. na nieprzyznaniu właścicielowi nieruchomości prawa uczestniczenia w podejmowanych czynnościach. Naruszenie takich praw wynika, w ocenie NSA, z braku przepisów umożliwiających właścicielowi nieruchomości ich ochronę w ramach „postępowania dotyczącego wpisu do ewidencji". Oczekiwana przez NSA zmiana wymagałaby interwencji ustawodawcy i konieczności przyjęcia nowej regulacji ustawowej, która kompleksowo unormowałaby powyższą materię. Natomiast zarzut braku takiej regulacji może być rozpatrywany w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje poza zakresem kognicji TK. Takie wątpliwości podnosimy w stanowisku.

Z kolei analiza merytoryczna prowadzi do wniosku o słuszności stawianych zarzutów. W 2010 r. znowelizowano ustawę o ochronie zabytków, co zmieniło znaczenie gminnej ewidencji zabytków. Przed jej wejściem w życie ewidencja była prowadzona głownie dla celów wewnętrznych i miała charakter systematyzujący, w szczególności nie kształtowała sytuacji prawnej podmiotów i nie stanowiła podstawy do zastosowania, względem objętego nią obiektu, działań o charakterze władczym. Natomiast po wprowadzonych zmianach, znaczenie gminnej ewidencji zabytków i jej wpływ na sytuację prawną właścicieli ujętych w niej zabytków nieruchomych znacznie wzrosły. Te zmiany oznaczały wprowadzenie szeregu obowiązków, które polegały m.in. na:

– uwzględnieniu ochrony zabytków nieruchomych znajdujących się w ewidencji, m. in. w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;

– uzgodnieniu decyzji o warunkach zabudowy przed jej wydaniem z wojewódzkim konserwatorem zabytków w odniesieniu do zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków;

– uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków na etapie postępowania o wydania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego ujętego w gminnej ewidencji zabytków.

W efekcie wejścia w życie nowelizacji nastąpiła zmiana dotychczasowego porządkująco-inwentaryzacyjnego charakteru ewidencji na normatywny. Na skutek dokonania takiego wpisu do ewidencji korzystanie z przysługującego prawa do nieruchomości zostaje znacznie ograniczone. Przykładowo, konieczne jest uzyskanie zgody wojewódz-

kiego konserwatora zabytków na planowaną zmianę przeznaczenia planistycznego nieruchomości oraz na prowadzenie prac budowlanych.

W konsekwencji wprowadzonych zmian gminna ewidencja zabytków zyskała status nienazwanej prawnej formy ochrony zabytków, ponieważ nie jest ona nigdzie wymieniona w przepisach ustawy o ochronie zabytków. Takimi ustawowymi formami ochrony zabytków są m.in.: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Co istotne, przewidziane przez ustawodawcę sformalizowane instrumenty ochrony zabytków przewidują stosowanie odpowiednich procedur. Objęcie zabytku ochroną – przez zastosowanie jednej z form wymienionych w tym przepisie, np. wpis do rejestru zabytków – jest możliwe po spełnieniu określonych przesłanek ustawowych i w ściśle określonym trybie. I tak, wpis do rejestru zabytków następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Taka decyzja musi spełniać warunki określone w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Jej wydanie poprzedza przeprowadzone postępowanie administracyjne, w trakcie którego gromadzony jest materiał dowodowy, który ma znaczenie dla sprawy. O wszczęciu postępowania z urzędu zawiadamia się każdą ze stron, które ma prawo do uczestnictwa w każdym etapie prowadzonego postępowania. W sytuacji, kiedy nie można ustalić kręgu podmiotów zastosowanie mają regulacje dotyczące publicznego obwieszczenia. Wydanie takiej decyzji kończy postępowanie o wpis do rejestru zabytków. Następnie, od decyzji tej służy stronie odwołanie, do organu drugiej instancji, w terminie 14 dni od jej doręczenia.

Z powyższego wynika, że wpis do rejestru zabytków ogranicza właściciela czy też posiadacza zabytku, w wielu kwestiach. Co jednak istotne – w odróżnieniu od wpisu do gminnej ewidencji zabytków – ustawodawca przewidział odpowiednią procedurę wpisu, która ma gwarantować ochronę praw zainteresowanych podmiotów, przede wszystkim właścicieli. Zakres obowiązków, który wynika z wpisania nieruchomości do rejestru zabytków, zbliżony jest do zakresu obowiązków wynikających z ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. Różnica w traktowaniu zabytków ujętych w rejestrze i tych wskazanych w ewidencji, jak już wspomniałam, wynika z wymiaru proceduralnego.

Jeżeli chodzi o ujęcie takich nieruchomości w ewidencji, to na tle obowiązujących przepisów w zasadzie wystarczającym jest „wyznaczenie" takiego zabytku przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, co powinno nastąpić w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jednocześnie brak jest wymogów, których spełnienie warunkuje wyznaczenie danej nieruchomości przez właściwy organ do ujęcia w ewidencji. Przepisy nie precyzują także, na czym konkretnie takie wyznaczenie miałoby polegać. Nie ma także określonej formy, w jakiej powinno nastąpić porozumienie między wymienionymi organami. Z chwilą osiągnięcia tego porozumienie następuje włączenie „karty adresowej" zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji. Warto wspomnieć, że nie ma również przewidzianej procedury wyłączenia takie nieruchomości z ewidencji gminnej, a czynność ma jedynie charakter czynności materialno-technicznej, a więc nie tak, jak w przypadku wpisu nieruchomości do ewidencji zabytków, nie ma tutaj wydanej decyzji administracyjnej.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę wszystkie zastrzeżenia, uznajemy, że przepis w aktualnym brzmieniu jest niezgodny z Konstytucją RP i narusza jej art. 64 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, a także narusza przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Warto na koniec zaznaczyć, że zastrzeżenia te podziela także rzecznik praw obywatelskich, który wielokrotnie o tym informował i próbował rozpocząć prace legislacyjne w tym zakresie. Także minister kultury i dziedzictwa narodowego podziela te zastrzeżenia. Z informacji dostępnej na stronie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że w „wykazie prac legislacyjnych" znajduje się projekt rozporządzenie, które miałoby uwzględniać postulowane zmiany. W założenia zmiany te mają m.in. polegać na wprowadzeniu obowiązku zawiadamiania właściciela zabytku przez wojewódzkiego konserwatora zabytków o włączeniu zabytku do ewidencji. W rozporządzeniu przewidziano by też tryb takiego włączania. Planowany termin przygotowania takiego rozporządzenia określono na I kwartał 2019 r.

We wrześniu 2018 r. wpłynęła do Sejmu petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie. Zawarte w tej petycji postulowane zmiany po części wychodziłyby naprzeciw postulatom NSA. Petycja ta nie była jeszcze przedmiotem obrad Komisji do Spraw Petycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Zgadzam się z tym stanowiskiem. Otwieram dyskusję. Głos chce zabrać pan poseł Jacek Protasiewicz. Proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (N):

Dziękuję bardzo panu przewodniczącemu. Chciałbym tylko zrozumieć, czego ta sprawa dotyczy. Mamy do czynienia z rejestrem zabytków i ewidencją zabytków. Na skutek nowelizacji ustawy w 2010 r., konsekwencje wpisania do rejestru i ewidencji są praktycznie takie same, jeśli chodzi o zabezpieczenie nieruchomości i ograniczenie praw właścicielskich, tyle że w przypadku wpisanie do rejestru odbywa się to w drodze decyzji administracyjnej, z zachowaniem pełnej jawności, powiadomieniem właściciela itd. Natomiast w przypadku wpisania do ewidencji właściciel może czuć się zaskoczony taką decyzją, że stał się posiadaczem obiektu zabytkowego. Czy tak należy rozumieć wywód prawniczy przedstawiony przez eksperta? Jeśli tak, to oczywiście jestem za poparciem tego wniosku.

Ekspert BAS Agnieszka Tomaszewska:

Dokładnie tak, panie pośle.

Poseł Jacek Protasiewicz (N):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przechodzimy zatem do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem proponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt P 9/18. Proszę przedstawiciela BAS o przedstawienie propozycji stanowiska.

Ekspert BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 9/18 została wszczęta wskutek zadania pytań prawnych przez Sąd Rejonowy w Białymstoku. Dotyczy ona art. 49 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw w zakresie dotyczącym art. 55 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Art. 49 ustawy nowelizującej stanowi: „W sprawach wszczętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy postanowienia w przedmiocie wpisów, o których mowa w art. 41 pkt 5 i art. 55 ustawy zmienianej w art. 1, nie wymagają doręczenie i nie podlegają zaskarżeniu".

Objęty przedmiotem pytań prawnych przepis ustawy nowelizującej zwolnił sądy wydające postanowienia w przedmiocie wpisów, o których mowa w art. 55 ustawy o KRS, z obowiązku ich doręczania oraz przesądził, że postanowienia te nie podlegają zaskarżeniu. Zakres zastosowania tego przepisu obejmuje postanowienia wydawane w postępowaniach wszczętych po 14 marca 2018 r. Chodzi tu o postępowania rejestrowe, o których mowa w art. 55 ustawy o KRS. Są to postępowania nieprocesowe, prowadzone z urzędu, kończące się wpisem osoby, uczestnika postępowania, do rejestru dłużników niewypłacalnych, lub w przypadku stwierdzenia braku przesłanek uzasadniających taki wpis, umorzeniem postępowania z urzędu.

Okolicznością, która zazwyczaj powoduje wszczynanie postępowania w przedmiocie wpisu jest informacja uzyskiwana przez sąd rejestrowy od sądu upadłościowego, sądu egzekucyjnego, od komornika sądowego lub wierzyciela, z którego wniosku ogłoszono upadłość dłużnika. Postanowienia zarządzające wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych są orzeczeniami kończącymi postępowanie co do istoty sprawy, od których, przed zmianą wprowadzoną ustawą nowelizującą, uczestnikowi przysługiwała apelacja lub skarga na orzeczenie referendarza sądowego. Taka możliwość, zgodnie z art. 32

ustawy nowelizującej, została przewidziana, ale tylko do spraw, o których mowa w art. 55 ustawy o KRS toczących się przed sądem rejestrowych wszczętych i niezakończonych do 15 marca 2018 r. Natomiast w sprawach wszczynanych w okresie od 15 marca 2018 r. do 31 stycznia 2019 r., na podstawie ustawy nowelizującej, te postanowienia nie mają być doręczane i nie podlegają zaskarżeniu.

Autorzy projektu ustawy nowelizującej wskazali jako *ratio* takiej regulacji, zawartej w art. 49 ustawy nowelizującej, wyeliminowanie pewnych nieefektywnych działań sądu, które nie wpływają na wzmocnienie wiarygodności i bezpieczeństwa obrotu. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, chodzi o to, że te wpisy nie były przez uczestników obrotu brane pod uwagę. Zrobiono badania statystyczne, z których wynikało, że nikt tych wpisów nie sprawdza i sąd rejestrowy, w opinii autorów projektu ustawy, miał skoncentrować aktywność na tym, co stanowi istotę jego działania, tj. rozpatrywaniu wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców i rejestru stowarzyszeń, innych organów społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wskazano, że dane ujawniane w rejestrze dłużników niewypłacalnych nie cieszą się zainteresowaniem obrotu prawnego i gospodarczego. Projektodawcy uznali, że dalsze prowadzenie tego rejestru nie wydaje się celowe i uzasadnione.

Wysoka Komisjo, w świetle art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, umowami międzynarodowymi lub ustawą. Pytanie prawne powinno spełniać trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Musi być zadane wyłącznie przez sąd. Musi ono dotyczyć zgodności każdego aktu normatywnego. Musi też istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Ta zależność ma polegać na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. W orzecznictwie TK wskazywano przy tym, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis, który może być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i na podstawie którego sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie.

Wysoka Komisjo, Biuro Analiz Sejmowych po przeanalizowaniu tej sprawy doszło do wniosku, że w literaturze ugruntowany jest pogląd, że jeżeli ustawy poddają konkretną sytuację pod kognicję sądów, wtedy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP znajduje zastosowanie. Poddając określone sprawy kompetencji sądów, ustawodawca musi się zatem liczyć z tym, że w sprawach tych aktualizują się gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1, bez względu na to, czy kompetencja sądów w tej sprawie jest konstytucyjnie nakazana. Fakt, że ustawa nowelizująca pozostawiła kwestię wpisów do rejestru dłużników niewypłacalnych w gestii sądu świadczy o tym, że ustawodawca uznaje samoistne znaczenie tego wpisu, który w sposób wyraźny wkracza w obszar chronionych prawem dóbr osobistych osób prawnych i fizycznych.

W literaturze wskazuje się, że wpis ma jednak charakter penalizujący, że wpis nie jest obojętny dla szeroko rozumianej sfery praw i wolności obywatelskich, dóbr osobistych. W związku z tym, w ocenie Sejmu, to penalizujące znaczenie, jakie przypisuje się w doktrynie i orzecznictwie wpisom do RDN, czyni koniecznym poddanie postępowania sądowego w tym zakresie standardom państwa prawnego, w szczególności zapewnienie uczestnikowi postępowania takiej procedury przed sądem, w ramach której mógłby on bezzwłocznie reagować na postanowienia w przedmiocie wpisu, które obarczone są istotnymi wadami. Czyli te postanowienia powinny być mu doręczane i powinien on mieć możliwość skorzystania z odpowiednich środków prawnych, jeżeli się z tymi postanowieniami nie zgadza. Dlatego, statuowany przez art. 49 ustawy nowelizującej brak wymogu doręczania postanowień w przedmiocie wpisów, o których mowa w art. 55 pkt 4 i 5 ustawy o KRS, jak również to, że nie podlegają one zaskarżeniu stanowi w propozycji stanowiska naruszenie prawa do sprawiedliwej procedury przed sądem. Ograniczenie prawa do sądu w tym zakresie nie znajduje uzasadnienia w realizacji innych ważnych wartości konstytucyjnych. Czyli sam pragmatyzm nie może być argumentem, który uzasadniałby to, że rejestr dłużników niewypłacalnych jest niepopularny i będzie zastąpiony nowym rejestrem i dlatego w okresie przejściowym można odebrać możliwość zaskarżania tych postanowień.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos? Nikt się nie zgłasza. Przechodzimy zatem do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem zaprezentowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa o sygn. akt SK 21/18. Nie jest obecny poseł Andrzej Matusiewicz, który jest teraz na posiedzeniu komisji śledczej zajmującej się wyłudzaniem podatku VAT. Proszę więc przedstawiciela BAS o przedstawienie propozycji stanowiska.

Ekspert BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa została wszczęta na skutek skargi konstytucyjnej osób fizycznych. Skarżący są spadkobiercami byłego właściciela nieruchomości. Ten właściciel zawarł w 1978 r. z osobą trzecią umowę sprzedaży tej nieruchomości w formie aktu notarialnego. Prezydent miasta Bydgoszczy wydał w 1978 r. decyzję o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości na podstawie art. 29, w tej chwili nieobowiązującej już ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Nieruchomość przeszła na rzecz Skarbu Państwa. W trakcie transformacji ustrojowej po 1989 r. doszło do komunalizacji nieruchomości. Decyzją wojewody bydgoskiego stwierdzono nieodpłatne nabycie spornej nieruchomości przez gminę miejską. Obecnie znajduje się ona w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych. W 2015 r. skarżący wystąpili z wnioskiem o zwrot nieruchomości, wskazując jako podstawę prawną swego żądania art. 216, w związku z art. 136 i następnymi ustawy o gospodarce nieruchomościami. W uzasadnieniu skarżący powołali się na niezrealizowanie celu, na który nieruchomość została nabyta w 1976 r., tj. rozbudowy sąsiadującego z nią ośrodka sportu, który później uległ likwidacji i nigdy nie został rozbudowany.

Kolejne organy administracyjne odmawiały wszczęcia postępowania, uznając brak podstawy prawnej, bo powołany przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidywał takiej możliwości w tym konkretnym przypadku dochodzenia zwrotu nieruchomości, która została nabyta na podstawie prawa pierwokupu, w sytuacji gdy nie została ona wykorzystana na cel przewidziany w uzasadnieniu tego nabycia. Podobnie jak starosta wypowiedział się w sprawie wojewoda kujawsko-pomorski. Następnie, również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy i Naczelny Sąd Administracyjny uznały, że brak jest podstawy prawnej do zwrotu nieruchomości według przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż art. 216 nie przewiduje możliwości odpowiedniego zastosowania instytucji zwrotu w stosunku do nieruchomości nabytych na skutek skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu na podstawie przepisów cytowanej, już nieobowiązującej ustawy. Uznano, że art. 216 ust. 1 tej ustawy ma charakter przepisu szczególnego i jako taki nie podlega wykładni rozszerzającej, czyli tylko w przewidzianych w nim przypadkach może dojść do zwrotu nieruchomości.

Skarżący w związku z tym wnieśli skargę konstytucyjną. Przedmiotem tej skargi uczynili pominięcie ustawodawcze, które w ich ocenie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego i polega na niespełniającym wymogów konstytucyjnych pominięciu w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazania art. 31 ustawy o gospodarce terenami z 1961 r., czyli tego artykułu, na podstawie którego nastąpiło nabycie, jako podstawy nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy zawarte w rozdziale 6 działu III u.g.n. W ocenie skarżących nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 mieści się w pojęciu „wywłaszczenia" w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Sformułowany przez skarżących zarzut skłania do wstępnego rozstrzygnięcia kwestii, czy zawisły przed TK problem konstytucyjny stanowi rzeczywiście przypadek pominięcia legislacyjnego, który może być przedmiotem badania konstytucyjności, czy też jest zaniechaniem ustawodawcy. To ostatnie pozostaje oczywiście poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z przyjętym orzecznictwem, żeby móc mówić o pominięciu, a więc, żeby TK mógł zajmować się tego typu sprawą, musi istnieć jakościowa tożsamość materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej, konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych,

wskazanych w skardze oraz przypadkowość, a nie intencjonalność decyzji ustawodawcy co do pominięci w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących. Skarżący przytoczyli dość rozbudowaną argumentację.

W ocenie Biura Analiz Sejmowych wymaga rozważenia stopień podobieństwa między przejęciem lub nabyciem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub gminy w przypadkach, o których mowa w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a kwestionowanym nabyciem w wykonaniu prawa pierwokupu. Ustawodawca w art. 216 przyznał niektórym podmiotom specyficzne prawo majątkowe, mające charakter innego prawa majątkowego – możliwości żądania w różnych sprawach wywłaszczeniowych zwrotu nieruchomości, jeżeli nie zostały one wykorzystane na cel pierwotnie wskazany.

Nie chciałbym wchodzić w szczegóły, jednak żaden ze wskazanych w art. 216 przypadków nie jest podobny, co do istotnych cech, do podstawy, którą wskazali skarżący. W przypadku nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości z wykonaniem prawa pierwokupu nie istniała bowiem realna groźba wywłaszczenia. Nie stanowiła ona okoliczności uzasadniającej zgodę właściciela nieruchomości na zawarcie umowy sprzedaży, czyli wyzbycia się własności danej nieruchomości. Decyzja w tym zakresie zawsze była podejmowana przez właściciela dobrowolnie przed skorzystaniem z prawa pierwokupu. To zawsze właściciel decydował, że sprzeda daną nieruchomość. Dopiero w momencie, kiedy podjął już tę decyzję, ograniczenie jego swobody zawierania umów polegało na tym, że nie sprzedał nieruchomości osobie, z którą uzgodnił taką sprzedaż, ale Skarbowi Państwa.

W ocenie Biura Analiz Sejmowych jest to istotna różnica, gdyż brak jest tutaj przymusu wywłaszczeniowego, który występuje we wszystkich innych sytuacjach wskazanych w art. 216. Czyli rozstrzygające znaczenie ma zaistnienie sytuacji przymusu wywłaszczeniowego, a nie forma prawna nabycia przez podmiot publiczny nieruchomości lub jej części.

W proponowanym stanowisku, w odniesieniu do instytucji nabycia nieruchomości z wykonaniem prawa pierwokupu nie sposób mówić o istnieniu przymusu wywłaszczeniowego. Nie mają miejsca rokowania bezpośrednio poprzedzające wszczęcie postępowania administracyjnego. Nie są one inicjowane przez podmiot publicznoprawny. Autonomia woli sprzedawcy zostaje wprawdzie ograniczona co do możliwości wyboru osoby, ale nie samej decyzji o pozbyciu się nieruchomości. Nie występuje więc kluczowy element przymusu wywłaszczeniowego.

Z tego powodu brak jest tożsamości jakościowej rozwiązania wskazanego przez skarżących, tj. możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz treści uregulowanych w art. 216 obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami, co skłania do uznania, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie ustawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest więc uprawnione żądanie, żeby Trybunał Konstytucyjny tak daleko regulował materię prawną wykraczają poza dopuszczalne, w ramach pominięcia ustawodawczego działanie. Dlatego BAS proponuje umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Informuję, że pan poseł Andrzej Matusiewicz, który zajmuje się tą sprawą popiera to stanowisko. Nie słyszę zgłoszeń do dyskusji.

Przechodzimy zatem do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem zaprezentowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejne sprawa o sygn. akt K 10/18. Jest to też sprawa posła Andrzeja Matusiewicza. Dlatego proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie propozycji stanowiska.

Ekspert BAS Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 10/18 została wszczęta z wniosku prezydenta Konfederacji Lewiatan i dotyczy ustawy z dnia 10 stycz-

nia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Jako przedmiot kontroli zostały wskazane art. 3 pkt 7, art. 5, art. 6 ust. 1 i art. 18 ustawy.

Art. 3 pkt 7 ustawy określa granice czasowe niedzieli i świąt. Zgodnie z nim : „Ilekroć w ustawie jest mowa o […] wykonywaniu pracy w handlu oraz wykonywaniu czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych – należy przez to rozumieć wykonywanie takiej pracy lub takich czynności przez pracownika lub zatrudnionego w okresie 24 kolejnych godzin przypadających odpowiednio między godziną 24.00 w sobotę, a godziną 24.00 w niedzielę i między godziną 24.00 w dniu bezpośrednio poprzedzającym święto, a godziną 24.00 w święto".

Skarżony art. 5 ustawy ustanawia zakaz handlu w niedziele i święta, Zgodnie z jego brzmieniem w niedziele i święta w placówkach handlowych handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem oraz powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem – są zakazane. Natomiast art. 6 ust. 1 ustawy zawiera katalog wyłączeń spod zakazu handlu w niedziele i święta w placówkach handlowych. Wymienione są w nim 32 przypadki takich wyłączeń. Skarżony art. 18 ustawy określa *vacatio legis,* zgodnie z nim ustawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2018 r.

Wzorcami kontroli w przedmiotowej sprawie są: art. 2, art. 24, art. 65 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 5 ustawy z zasadami wolności wykonywania pracy, ochrony pracy i proporcjonalności przez to, że prowadzi to do grupowych zwolnień w niektórych branżach, powoduje obniżenie dochodów, zwiększenie wymiaru pracy w pozostałe dni. W odniesieniu do art. 6 ust. 1 ustawy wnioskodawca formułuje zarzut naruszenia zasady równości ze względu na to, że tworzy on grupę podmiotów nieobjętych zakazem wynikającym z art. 5 u.o.h.n. i różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni. Ponadto skarżonemu art. 7 pkt 7 ustawy wnioskodawca zarzuca sprzeczność z zasadą określoności prawa w zakresie, w jakim wywołuje niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne w kwestii ustalenia granic czasowych niedzieli. Wreszcie wnioskodawca podnosi zarzut niezgodności art. 18 ustawy z zasadą odpowiedniej *vacatio legis* z uwagi na rażąco krótki okres pomiędzy ogłoszeniem, a wejściem w życie ustawy.

W projekcie stanowiska proponujemy stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, oceniając zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w wolność pracy, należy zauważyć, że konstytucyjny poziom ochrony pracy wyznaczają także inne, niż wskazane przez wnioskodawcę, przepisy ustawy zasadniczej, takie jak: prawo do bezpiecznych warunków pracy, prawo do wypoczynku i urlopu, prawo do ochrony zdrowia. Kwestionowana regulacja została wprowadzona właśnie ze względu na wskazane konstytucyjne prawa i wolności, a przede wszystkim prawo do wypoczynku.

Wprawdzie Konstytucja RP nie wiąże dni wolnych od pracy z niedzielami i świętami, pozostawiając w tym względzie znaczną swobodę ustawodawcy, tym niemniej wynika z niej, że istotą dnia wolnego od pracy jest uzyskanie przez pracownika czasu, którym może on swobodnie dysponować. Ze względu na to, że dzień wolny ma służyć także regeneracji sił pracownika, musi on być wyznaczany periodycznie. Ustawodawca, ustanawiając zakaz handlu w niedzielę, miał na celu zapewnienie pracownikom sektora handlu cyklicznego wypoczynku umożliwiającego godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Nie bez znaczenia dla gwarancji tego prawa jest bowiem wyznaczenie jednego w tygodniu, wspólnego dla wszystkich pracowników, społecznie akceptowanego, dnia wolnego od pracy, jakim jest niedziela, kiedy wypoczywają pozostali członkowie rodziny.

Przyjęte rozwiązanie normatywne stanowi ponadto pewien standard regulacji praw pracowniczych przewidzianych w innych przepisach prawa, jak choćby w Kodeksie pracy, gdzie ustawodawca wskazuje niedziele i święta jako dni wolne od pracy i w ustawie o dniach wolnych od pracy, zgodnie z którą takimi dniami są niedziele i wymienione w niej wyczerpująco dni świąteczne. Także inne przepisy Kodeksu pracy świadczą o wyjątkowym charakterze niedzieli. W ten sposób ustawodawca traktuje ten dzień.

Ustanowiony zakaz, zgodnie z intencją ustawodawcy, ma również sprzyjać innym wartościom konstytucyjnym – ochronie rodziny, zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ochronie zdrowia, a także realizacji zasady wolności religijnej. Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy zwraca się uwagę na większą skuteczność rozwiązania, które podlega ocenie. Skuteczność jest większa w porównaniu do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Polega to na tym, że ówcześnie panujący zakaz handlu nie dotyczył placówek handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i społeczne potrzeby ludności. W efekcie handel w niedzielę był prawnie dopuszczalny i stanowił powszechnie obecne zjawisko. Kolejnym argumentem przemawiający za konstytucyjnością analizowanego przepisu jest ten, że ustanowiony zakaz nie jest absolutny. Ustawa wskazuje na szereg wyłączeń, które dopuszczają handel w wybrane niedziele roku. Ponadto należy przypomnieć, że zakaz handlu nie obejmuje przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, który podejmuje czynności handlowe osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek.

Wprowadzając zakaz handlu ustawodawca zapewnia jednocześnie szereg korzyści społecznych, takich jak: możliwość spędzania czasu z rodziną, eliminację utrudnień w godzeniu życia zawodowego z rodzinnym, np. przy organizowaniu opieki nad dziećmi, zmniejszenie zmęczenia, bardziej ergonomiczne warunki pracy, a także prawo do wypoczynku. Zatem zamierzone przez ustawodawcę efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężaru, jaki wiąże się z ograniczeniem handlu w niedziele i święta.

Nie można również podzielić zarzutu wnioskodawcy dotyczącego naruszenia przez art. 6 ust. 1 zasady równości. Kwestionowany przepis zawiera katalog wyłączeń ustawowych spod zakazu handlu w niedziele i święta w placówkach handlowych. Ustawodawca dokonał wyboru podmiotów, opierając się na przesłance zaspokajania potrzeb ludności, które w jego ocenie są uzasadnione względami: ochrony zdrowia, użyteczności społecznej, wynikają z rekreacyjnego charakteru dnia wolnego od pracy.

Wprowadzone zróżnicowanie podmiotów pozostaje w zgodzie z celem realizowanym przez ustawodawcę w ustawie, takim jak zapewnienie dnia wypoczynku sprzyjającemu zdrowiu i bezpieczeństwu pracowników. Za konstytucyjnością przyjętego rozwiązania przemawia fakt, że ustawodawca ograniczył grupę wyłączeń do kategorii katalogu podmiotów, których działalność w niedzielę jest racjonalnie uzasadniona potrzebami społecznym i pozostaje w odpowiednim związku z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności art. 3 pkt 7 ustawy z zasadą określoności prawa. Kwestionowany przepis wskazuje mianowicie, że niedziela i święta, których dotyczy zakaz handlu, obejmuje okres 24 kolejnych godzin przypadających odpowiednio między godziną 24.00 w sobotę, a godziną 24.00 w niedzielę i między godziną 24.00 w dniu bezpośrednio poprzedzającą święto, a godziną 24.00 w święto. Natomiast art. 151^1 § 2 Kodeksu pracy stanowi, że za pracę w niedziele i święta uważa się pracę wykonywaną między godziną 6.00 w tym dniu, a godziną 6.00 w dniu następnym. Nie kwestionując podniesionego przez wnioskodawcę zróżnicowania sposobu, w jakim ustawodawca definiuję niedzielę w przywołanych aktach, nie można jednak zgodzić się ze stawianym zarzutem naruszenia art. 2 Konstytucji RP, gdyż porównywane przepisy mają odmienny przedmiot regulacji. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca, regulując w Kodeksie pracy granice czasowe niedzieli i świąt, odnosi je do wyjątków przewidzianych właśnie w Kodeksie pracy. Dotyczy to tylko pracowników, rozumianych zgodnie z Kodeksem pracy, oraz czynności, które ze względu na swój charakter powinny być wykonywane bez przerwy. Zatem granice czasowe niedziel i świąt uregulowane w Kodeksie pracy odnoszą się jedynie do przypadków pracy w niedziele i święta, o których mowa w Kodeksie pracy, a nie w ustawie. Natomiast pojęcie doby niedzielnej i świątecznej uregulowane w ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni odnosi się do zakazu, a nie do zezwolenia wykonywania pracy i tylko w określonej dziedzinie, którą jest handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych.

Praca w handlu nie spełnia żadnej z cech wymienionych w katalogu wyjątków dopuszczających pracę w niedziele i święta w Kodeksie pracy. Nie obejmuje pracodaw-

ców zatrudniających pracowników w ruchu ciągłym, pracy zmianowej w transporcie, w komunikacji, w zakładowych strażach pożarnych, w zakładowych służbach ratowniczych, przy pilnowaniu mienia i ochronie osób, w rolnictwie, w hodowli, w stosunku do pracowników zatrudnionych w weekendowym i świątecznym systemie czasu pracy oraz przy wykonywaniu prac ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. Nie polega ona również na wykonywaniu pracy przez pracowników zatrudnionych w systemie pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty i niedziele. Ponadto nie dotyczy to przewidzianych w Kodeksie pracy sytuacji odbiegających od normy, które wiążą się z ratowaniem życia i zdrowia ludzkiego.

Reasumując, należy spełnić odmienne przesłanki, aby wykonywana w niedziele i święta praca była dozwolona na podstawie przepisów Kodeksu pracy i była zgodna z przepisami ustawy. Ich wypełnienie nie jest wzajemnie sprzeczne, gdyż dotyczy odmiennych sytuacji.

Ostatni zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności art. 18 ustawy z zasadą odpowiedniej *vacatio legis.* Tutaj należy, po pierwsze, zwrócić uwagę, że został zachowany standard odpowiedniej *vacatio legis,* zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który to akt przewiduje minimum 14 dniowy okres spoczynku. W tym przypadku wejście w życie ustawy nastąpiło po upływie 50 dni.

Należy natomiast zwrócić jeszcze uwagę, że kwestionowane przepisy dotyczące zakazu handlu w niedziele i święta są wprowadzane stopniowo. Ustawodawcy przyjęli, że cel ustawy zostanie osiągnięty w pełni dopiero w 2020 roku. W 2018 r. zakaz nie obejmował pierwszej i ostatniej niedzieli każdego miesiąca, a w 2019 r. nie obowiązuje w ostatnią niedzielę każdego miesiąca. Zatem skutki ekonomiczno-społeczne ustawy będą stopniowo odczuwalne i w ten sposób ustawodawca daje możliwość dostosowania się do ograniczeń, które wynikają z ustawy.

Chciałam zwrócić na końcu uwagę na jeszcze jedną kwestię. Regulacja, która dotyczy zakazu handlu w niedziele nie jest rozwiązaniem nowym. Przed wejściem w życie ustawy o zakazie handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni obowiązywał przepis Kodeksu pracy przewidujący zakaz świadczenia pracy w niedziele i święta w placówkach handlowych. Zakazem tym ustawodawca objął również pracę w niedzielę, jeżeli w tym dniu wypadało święto. Natomiast praca w niedziele była dozwolona w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. Mocą ustawy zakaz ten został jedynie rozszerzony na czynności związane z handlem i dotyczy nie tylko pracowników, ale i osoby wykonujące pracę w handlu bez względu na węzeł prawny, który łączy go z pracodawcą. Zatem stopień ingerencji kwestionowanych przepisów w dotychczasową sytuację prawną jednostki nie jest aż tak daleki, aby przyjętą w ustawie o zakazie handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni *vacatio legis* uznać za niewystarczającą.

W związku z przedstawioną argumentacją, w proponowanym stanowisku Sejm wnosi o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 24, art. 65 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram dyskusję. Głos zabierze pan poseł Jacek Protasiewicz. Bardzo proszę.

Poseł Jacek Protasiewicz (N):

Jak rozumiem, rekomendacja jest taka, żeby stwierdzić zgodność przepisów ustawy z Konstytucją RP, ale sprawa będzie jednak rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny bez względu na stanowisko Sejmu?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bez względu na to, czy Sejm uzna, że przepisy ustawy są zgodne, czy niezgodne z Konstytucją RP, Trybunał Konstytucyjny rozpatruje sprawę.

Poseł Jacek Protasiewicz (N):

Dziękuję za to doprecyzowanie. W ramach dyskusji chcę stwierdzić, że w przypadku tej ustawy mniejszy jest problem ze zgodnością jej przepisów z Konstytucją RP, od problemu jej skuteczności i sensowności ekonomicznej. Obecnie wszyscy jesteśmy adresatami

próśb, żeby dokonać rewizji wprowadzonego w życie prawa, próśb również ze strony przedsiębiorców zrzeszających małe i średnie podmioty handlowe z dominującym lub wyłącznie z kapitałem krajowym. Tak jest również w przypadku Konfederacji Lewiatan. Ci, którzy lobbowali za przyjęciem ustawy zakazującej handlu w niedziele dzisiaj uważają, że stali się ofiarami tych przepisów. Dotykają one przede wszystkim polskich małych i średnich przedsiębiorców, a nie zagraniczne sieci handlowe. To nie jest temat na posiedzenie tej Komisji, ale na głębszą refleksję o skuteczności tego prawa.

Chciałbym zapytać panią ekspert: Czy z punktu widzenia zasady równości podmiotów gospodarczych wobec prawa i obywateli wobec prawa, zakaz pracy w niedzielę dotyczy wyłącznie pracowników najemnych zatrudnionych w sieciach handlowych, a nie dotyczy osób zatrudnianych np. w restauracjach, w kinach i w innych tego typu placówkach, które świadczą w niedziele i święta usługi na rzecz ludności? Czy nie budzi to pani wątpliwości co do równego traktowania pracowników? Rozumiem, że wprowadzona zasada, iż właściciel niewielkiej placówki handlowej może pracować sam w niedzielę, ale nie może zmusić do pracy zatrudnionego przez siebie pracownika, nie narusza zasady równości wobec prawa. Jednak dlaczego np. pracownicy najemni w restauracjach i obsługa w kinach już z takiej ochrony czy też można powiedzieć dobrodziejstwa, nie mogą skorzystać? To budzi moje wątpliwości natury konstytucyjnej.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Głos zabierze pan poseł Arkadiusz Myrcha.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Dziękuję. Podpisuję się pod uwagami i wątpliwościami, którą przed chwilą zgłosił pan poseł Jacek Protasiewicz. Chciałbym jego wypowiedź uzupełnić o dwie dodatkowe wątpliwości. Wprowadzając tego typu regulacje do porządku prawnego należy zawsze postawić sobie pytanie: Czy ten sam cel można osiągnąć w inny sposób? Czy wprowadzenie regulacji dotyczącej zakazu handlu w niedziele musi następować poprzez ustanowienie odgórnego zakazu? Czy nie może być to wynikiem wprowadzenia innych przepisów? Wtedy nie ingerowalibyśmy tak bardzo w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i osiągnęli ten sam cel. Uważam, że w tym przypadku kaliber legislacyjny, który został wytoczony w celu wprowadzenia zakazu handlu w niedziele, jest zbyt duży w stosunku do założonego celu, który można osiągnąć w inny sposób. Dlatego pod rozwagę należy wziąć kwestię proporcjonalności i zastanowić się, czy tego typu przepisy faktycznie uregulują materię i zrealizują cel, który można osiągnąć w inny, znacznie łagodniejszy sposób, jednocześnie nie ingerując w konstytucyjnie gwarantowane prawa, takie jak swoboda pracy i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej.

Druga kwestia wiąże się z przepisami karnymi, które w tej ustawie funkcjonują, a które wzbudzają spore emocje z uwagi na ich nieczytelność. Chodzi o to, że przedsiębiorcy nie mają jasności, czy w danym momencie łamią przepisy, czy też ich nie przekraczają. Na tym tle powstało kilka sporów praktycznych. Inspektorzy pracy odwiedzają placówki handlowe i w ten sposób ta praktyka się – można powiedzieć – dociera. Jednak przepisy o charakterze penalizacyjnym powinny się charakteryzować wyjątkową przejrzystością i nie pozostawiać wątpliwości. Zwracam na to uwagę, choć nie wiem, czy jest to też objęte przedmiotem skargi?

Ekspert BAS Jolanta Bucińska:

Nie jest to przedmiotem skargi.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Jest to więc poboczny wątek, ale warto przemyśleć, czy niejasność przepisów karnych nie narusza tak zwanej złotej zasady z art. 2. Kieruję ten problem do pani mecenas choć wiem, że sprawa ta nie jest objęta skargą, ale być może jest to kwestia warta wzięcia pod rozwagę. Czy poza tą skargą Trybunał Konstytucyjny nie ma w tej sprawie innych wniosków, które będzie brał pod uwagę podczas postępowania?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę panią mecenas o odpowiedź na zadane pytania.

Ekspert BAS Jolanta Bucińska:

Szanowni państwo, jeśli chodzi o pierwsze pytanie dotyczące zasady równości. W uzasadnieniu projektu czytamy, że ustawodawca chciał przede wszystkim zapewnić prawo do wypoczynku, ale żeby w związku z tym wypoczynkiem istniały też pewne udogodnienia, które zapewniłyby, iż będzie on pełniejszy. Chodzi o to, żeby można było spędzić ten czas nie tylko w domu lub na spacerze, ale również skorzystać z pewnych udogodnień. Racjonalne przesłanki przemawiają jednak za tym, żeby restauracje i usługi związane z rozrywką były w dni wolne od pracy dostępne. Wynika to z rekreacyjnego charakteru dnia wolnego. Wydaje się, że korzyści związane z dniem wolnym przeważają nad różnymi ograniczeniami.

Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, to ustawodawca dosyć szeroko argumentuje i analizuje aspekt ekonomiczny, ale kładzie nacisk na aspekt społeczny ustawy związany z możliwością organizowania dnia wolnego od pracy, organizowania potrzeb rodziny, z pewnym rytmem pracy i wypoczynku. W tym przypadku nie można więc uznać, że zasada proporcjonalności została przekroczona.

Tak jak zostało to wskazane w stanowisku, zakaz handlu nie jest absolutny, a zatem pozostawia pewne obszary, pewne dni w roku, w których będzie mógł się odbywać handel. Będą to szczególne dni świąteczne i wybrane niedziele.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo za te wyjaśnienia. Innych zgłoszeń do dyskusji nie słyszę. Informuję, że pan poseł Andrzej Matusiewicz popiera to stanowisko. Przechodzimy do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem zaprezentowanego stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (5) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stanowisko zostało przyjęte.

Na prośbę pana dyrektora BAS sprawę o sygnaturze akt P 15/18 rozpatrzylibyśmy na kolejnym posiedzeniu z uwagi na to, że nie ma pana posła Andrzeja Matusiewicza i nie ma też eksperta, który przygotował projekt stanowiska. Rozumiem, że jest zgoda na tę propozycję.

Mamy też sprawę z 20 listopada 2018 r., która już została rozpatrzona, ale nie została przegłosowana. Jest ona związana ze skargą prokuratora generalnego. Mieliśmy na ten temat dyskusję. Prokurator generalny stanowisko podtrzymuje. Pozostało nam jedynie przegłosowanie tego stanowiska. Jest to sprawa o sygn. akt K 7/18.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Wszyscy doskonale wiemy, że sprawa jest poważna. Jeżeli mamy na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej decydować w tak niezwykle istotnej sprawie, która ma charakter publiczny i cieszy się dużym zainteresowaniem, to nie możemy tak znienacka decydować o możliwości zadawania pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nie można tego wrzucać do porządku obrad bez wcześniejszej zapowiedzi. W listopadzie mieliśmy debatę, a dzisiaj proponuje się rozpatrzenie, kiedy posłowie już wychodzą z sali, ponieważ nie wiedzą, że ta sprawa będzie głosowana na zasadzie wolnych wniosków. To jest…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle. Jesteśmy zobligowani do uczestniczenia w posiedzeniu Komisji…

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Jeszcze nie skończyłem zdania. Czy mogę skończyć?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Już rozumiem, o co panu chodzi, ale proszę bardzo.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Wypadałoby chociaż poinformować, że wpłynęło stanowisko, że ta sprawa będzie podjęta i będzie można się z tym stanowiskiem zapoznać. Tak naprawdę to na sam koniec posiedzenia wrzuca pan temat, nawet nie informując, o co chodzi i powołując się tylko na sygnaturę akt. Liczy pan na to, że nikt się nie zorientuje? Tak to generalnie wygląda.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wcale nie.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Składam wniosek formalny, żeby tę sprawę przegłosować na kolejnym posiedzeniu. Żeby wszyscy członkowie Komisji wiedzieli przed posiedzeniem, że takie głosowanie się odbędzie. Składam wniosek formalny i prosiłbym o zachowanie minimum standardów pracy, żebyśmy nie działali, będąc zaskakiwani w tak ważnych sprawach.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, to stanowisko jest cały czas takie samo, jakie było przedstawione na posiedzeniu w dniu 20 listopada 2018 r. Nic się tutaj nie zmienia.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Kiedy wpłynęło zaktualizowane stanowisko ministerstwa?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie ma jakiegoś zaktualizowanego stanowiska ministerstwa.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Skąd pan przewodniczący ma wiedzę, że ministerstwo podtrzymuje stanowisko?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bo wiem.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Skąd pan przewodniczący ma wiedzę, że ministerstwo podtrzymuje stanowisko? Panie przewodniczący…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł wnosi o rozpatrzenie sprawy na kolejnym posiedzeniu. Składam wniosek o rozszerzenie porządku obrad i rozpatrzenie tego stanowiska na tym posiedzeniu.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Nie, panie przewodniczący. Dlaczego pan tego nie wprowadził do porządku na samym początku posiedzenia, wiedząc, że będzie to głosowane?

Głos z sali:

Proszę to wyjaśnić!

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Kto z pań i panów posłów jest za rozpatrzeniem stanowiska na tym posiedzeniu Komisji? (12) Kto jest przeciw? (7) Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Przystępujemy do głosowania stanowiska w sprawie o sygn. akt K 7/18.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Skąd pan przewodniczący ma wiedzę, że stanowisko ministerstwa się zmieniło?

Głos z sali:

Powinna być przeprowadzona dyskusja. Taki punkt rozpatruje się w ten sposób, że ujmuje się go w porządku obrad i jest o tym informowana opinia publiczna, informowane są media.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Czy ten temat dorzucić dodatkowo ministrowi Ziobro do wniosku o odwołanie?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Kto jest za przyjęciem stanowiska? (12) Kto jest przeciwny? (5) Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.